

---

---

## Változások az agrárjog elméletében?

### Szilágyi János Ede\*

---

Jelen tanulmányban<sup>1</sup> az agrárjog területén, leginkább 2010 után bekövetkezett változásokat próbáljuk meg nyomon követni. Egyfajta munkahipotézisként megfogalmazva ugyanis úgy látjuk, hogy az elmúlt években jelentős változások érintették az agrár- és vidékfejlesztési politikát, a vonatkozó joganyagot és joggyakorlatot. Mindezek mellett a terület újraértékelésére sarkallnak a jogtudományban elért legújabb eredmények és kutatások is. Ennek során kiindulópontként a korábbi munkáinkban<sup>2</sup> elért megállapításainkra támaszkodunk, és ezek mintájára jelen tanulmányban is alapvetően négy kérdéssel foglalkozunk: elsőként agrárpolitikai alapvetésekkel, vagyis magával az agráriummal (mezőgazdasággal) illetve a vidéki térségek, illetve ezekre vonatkozó joganyag jelentőségével, majd az agrárjog meghatározásával, ezt követően az agrárjog szabályozási tárgykörével, végül pedig az agrár-, illetve vidékfejlesztési életviszonyok megjelenésével más, a nemzeti agrárjog keretein túlmutató jogi előírásokban.

### 1. Az agrárium és vidék jelentőségéről, és az agrárpolitikai háttérrel

Bevezető jelleggel fontosnak tartanánk megválaszolni néhány, a joganyag hátterét képező agrárpolitikai, agrárgazdasági kérdést. A 2010 előtti időszakhoz képest az agrárpolitika vonatkozásában jelentős változások álltak elő, így például sort került a nemzeti agrárpolitika alapvető dokumentumának, a *Nemzeti Vidékstratégiának*<sup>3</sup> az elfogadására is.

---

\* Habilitált egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék.

<sup>1</sup> Jelen tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. A kutató munka a Miskolci Egyetem stratégiai kutatási területén működő Mechatronikai és Logisztikai Kiválósági Központ keretében valósult meg. A kézirat lezárásának ideje: 2016. február 1.

<sup>2</sup> Szilágyi János Ede: Gondolatok az agrárjog jogágiságáról, *Magyar Jog*, 51 (2004) 9, 535-544. o.; Szilágyi: Az agrárjog dogmatikájának új alapjai – útban a természeti erőforrások joga felé?, *Jogtudományi Közöny*, 62 (2007) 3, 112-122. o.; Szilágyi: Az agrárjog dogmatikai alapvetései, in: *Agrárjog* (szerk.: Csák Csilla), Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 17-43. o.

<sup>3</sup> Lásd az 1074/2012. (III.28.) Kormányhatározattal elfogadott *Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020 c.* dokumentumot.

### 1.1. Miért bír nagy jelentőséggel az agrárgazdaság és a vidéki népesség a magyar társadalom számára?

I. Az agrárium jelentőségének alátámasztásaként kiindulhatunk például abból is, hogy a (mezőgazdasági) földek jelentős részét képezhetik egy állam területének, amely terület pedig államelméleti alapon jelentős összetevője az állam fogalmának. Az állam nemzetközileg elismert fogalma szerint ugyanis a lakosság és az önálló kormányzat mellett a *terület* az a komponens, amely megléte nélkül nem beszélhetünk szuverén államról.<sup>4</sup> A területnek pedig fontos elemét képezik a mezőgazdasági- és erdőgazdasági földek. Magyarország esetén például az összes nemzeti vagyonnak -a *mező- és erdőgazdasági földek* mintegy 26%-át teszik ki.<sup>5</sup> Vagyis megállapíthatjuk, hogy Magyarország mező- és erdőgazdasági földekben gazdag ország. Ezen jelentős vagyonelem nagy részét pedig agrárgazdasági célra hasznosítjuk.

II. Magyarország mezőgazdasága szempontjából azonban nem csak a földvagyonnal számolhatunk, hanem a rendelkezésre álló *vízkinccsel* is. A víz vonatkozásában fontos kiemelni, hogy a Földön egy lényegében állandó vízkészletről beszélhetünk, amely jelenlegi technológiai színvonalon ugyan megközelítőleg 20 milliárd ember ellátására alkalmas, ám már így is sok nehézség forrása, mivel a víz időben és térben változó módon van jelen a Földön.<sup>6</sup> Országunk azon jellemzőjét, hogy egy vízben gazdag országnak tekinthető<sup>7</sup> tehát e globális összefüggés vonatkozásában kell értelmezni. Fontos ugyanakkor pontosítanunk, hogy habár Magyarország vízben gazdag országnak tekinthető, azonban ez nem jelenti azt, hogy mentes lenne a vízgazdálkodási problémáktól: példának okáért, az országban egy helyen ugyanazon évben előfordulhat aszály, árvíz és belvíz is, továbbá külön nehézséget jelent az, hogy Magyarország vízádóinak jelentős része határral osztottnak minősül. A XXI. század aranya a víz, de vajon hogyan lehet ezt a kincset fenntartható módon használni? Ha megnézzük azt, hogy jelenleg az emberiség mire használja fel a vizet, akkor azt látjuk, hogy az emberiség fogyasztással párosuló vízhasználatának 70%-a mezőgazdasági célra megy el (mindez az érték régióként természetesen jelentősen eltérhet).<sup>8</sup> Vagyis jó ötletnek tűnik a vízvagyonunk egy részének *mezőgazdasági termékekre történő átalakítása* (pl. a mezőgazdasági öntözés fejlesztésével). Ehhez azonban egy a mainál *adaptívabb vízgazdálkodás* irányába kell elmozdulni, amelynek egyik fontos célkitűzése a vízvisszatartás kell, hogy legyen, vagyis hogy az országban nagyobb

<sup>4</sup> Georg Jellinek elméletét hivatkozza Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*, Budapest, Osiris Kiadó, 2006, 165. o. V.ö. Antonio Augusto Cancado Trindade: *International law for humankind*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, 167. o.; Malcolm Nathan Shaw: *International law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 178. o.

<sup>5</sup> Forrás: Földművelésügyi Minisztérium 2014. 09. 18. napi közlése. „2011-ben az ország 9,3 millió hektár területéből 57,4%-a mezőgazdasági terület (46,5%-a szántó, 8,2%-a gyepek, 2,7%-a pedig kert, szőlő és gyümölcsös), 20,7%-át pedig erdők borítják”; *Nemzeti Vidékstratégia*, 23. o.

<sup>6</sup> *Vízkezelésvédelem* (szerk.: Szűcs Péter et al), Miskolc, Bíbor Kiadó, 2009, 21. o.

<sup>7</sup> A téma részletes kifejtéséről lásd Szilágyi: *Vízjog*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013, 44-56. o.

<sup>8</sup> *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*, (szerk.: Bruce Aylward et al), Róma, FAO, 2009, 40. o.

mennyiségben képesek legyünk hasznosítani a vízvagyunkat, és hogy ne csak egyszerűen átvezessük azt a szomszédos államokba.

III. A mezőgazdaság komoly ráhatással van a fent említett földön és vízen túl más természeti erőforrásokra is, így az élővilágra is.

IV. A fenti adatokból, következtetésekből kiindulva Magyarország számára az agrárium egy fontos kitörési pont, hiszen folyamatosan növekszik a Föld népessége, ezzel együtt pedig megnövekedett a mezőgazdasági termékek iránti kereslet is (természetesen, egy nemzeti agrárpolitika kialakítása kapcsán, fontos, hogy különbséget tudjunk tenni a kereslet és a fizetőképes kereslet között). A *mezőgazdasági termék* alatt nem pusztán *élelmiszert* vagy *takarmányt* érthetünk, hanem például a mezőgazdasági alapanyagból előállított energiát is, amelynek termelése napjainkban gyakorta konkurál magával az élelmiszer-előállítással is (ez a konkurencia egyébként, adott esetben az élelmiszer-árak felhajtójává is teheti az energiaszektor). A Nemzeti Vidékstratégia úgy számol, hogy a magyar agrárgazdaság a természeti adottságai (föld, víz. etc.) alapján 15 millió embert képes *élelmiszerral* ellátni;<sup>9</sup> a Magyar Tudományos Akadémia egy újabb közlemény szerint ez a szám akár 25 millió ember<sup>10</sup> is lehet. Vagyis a belső fogyasztás feletti mennyiség értékesíthető az országhatáron túl is, amely pedig egy többletbevételt jelenthet az ország számára. A haszon maximalizálása érdekében fontos ugyanakkor az, hogy Magyarország ne csak mezőgazdasági *alapanyagot* állítson elő, hanem hogy minél több *hozzáadott értéket* tartalmazó mezőgazdasági termék kerüljön Magyarországon előállításra, vagyis hogy a *hazai munkaerő* minél nagyobb arányban épülhessen be a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek *termelésébe, előállításába, és értékesítésébe*. Nem mellesleg egy a teljes egészében (vagy jelentős részében) az országunkban termelt mezőgazdasági termék illetve élelmiszer minősége – értelemszerűen – jobban *nyomon követhető* a magyar hatóságok által is, mintha az előállítási folyamat más ország(ok)ban történik.

V. A fenti cél, vagyis a mezőgazdasági termelés jelenlegi szintről történő növelése nem tekinthető irreálisnak, hiszen például a rendszerváltás időszakában (1988-1993) is jelentősen (30-40%) visszaesett a közép-kelet-európai régió mezőgazdasági össztermelése,<sup>11</sup> vagyis van mit visszapótolni. A visszaesésnek számos oka volt, amelyek közül különösen az alábbiakat fontos kiemelni: (a) A korábbi szocialista nagyüzemek átalakítását (pl. a kárpótláson keresztül) rendkívül szerencsétlen módon hajtották végre, hiszen a földvagyont és az egyéb vagyonelemek szétválasztása miatt nagy számban jöttek létre életképtelen üzemek, amelyek nem tudtak sikeresen bekapcsolódni a magyar nemzetgazdaságba.<sup>12</sup> (b) Az élelmiszer-feldolgozó kapacitást privatizálták, méghozzá gyakorta olyan külföldi versenytársaknak, akik pedig – lényegében

<sup>9</sup> Nemzeti Vidékstratégia, 34. o.

<sup>10</sup> Balázs Ervin: *Huszonötmillió embert is elláthatnánk élelemmel*, 2015, forrás (2015.09.10.): [http://mta.hu/tudomany\\_hirei/magyarorszag-huszonotmillio-embert-is-ellathatna-elelemmel-interju-balazs-ervin-nel-az-mta-atk-uj-foigazgatojaval-136664/](http://mta.hu/tudomany_hirei/magyarorszag-huszonotmillio-embert-is-ellathatna-elelemmel-interju-balazs-ervin-nel-az-mta-atk-uj-foigazgatojaval-136664/)

<sup>11</sup> Csíte András – Kovács Imre: Posztiszocialista átalakulás Közép- és Kelet-Európa rurális társadalmában, *Szociológiai Szemle*, 5 (1995) 2, 49-72. o.

<sup>12</sup> Csák: A földtulajdoni- és használati viszonyok változása a nagybirtokrendszer megszüntetésétől a rendszerváltás időszakáig, in: *Agrárjog* (szerk.: Csák) 57-79. o.

piacszerzésként tekintve a lehetőségre – adott esetben később be is zárták a kedvező feltételekkel megszerzett üzemeket. Jó példa erre a cukoripar privatizációja, amely feldolgozó ágazat mára szinte megszűnt Magyarországon, és amely helyzet miatt más országokból adott esetben rendkívül magas áron hozzák be Magyarországra a szükséges mennyiséget. Ráadásul, mivel a cukor az élelmiszer-előállításban alapanyagnak tekinthető, ezért az élelmiszeriparunk más ágazatai is kitetté váltak külső szereplőknek és körülményeknek.<sup>13</sup> (c) A termelő és fogyasztó közötti élelmiszerlánc jelentősen meghosszabbodott: az emberek már vidéken sem termelnek önellátásra; a kereskedők – jelentős részben külföldi (vagyis a profit nagy részét potenciálisan az országból kivívó) tulajdonosi háttérrel – nagy haszonnal közvetítenek a két végpont között. A rendszerváltást követően túlzottan nagy arányban váltunk alapanyag-termelő országgá, amely alapanyagot aztán más országokban dolgoznak fel, és a megtermelt – nem feltétlenül csúcsmínőségű – árut visszahozzák eladni a hazai fogyasztóknak.

VI. Jelenleg az is fontos adottságnak tűnik, és így érvként szolgálhat az agrárgazdaság illetve vidék fejlesztésére, hogy az Európai Unió hatalmas összegeket fordít agrár- és vidékfejlesztési támogatásokra, amelyek nagyságrendje – az uniós pénzügyi ciklusok függvényében – az EU kiadásainak 35-40%-át teszik ki. Vagyis az országunknak is jelentős érdeke fűződik ahhoz, hogy ezek a pénzek megfelelő módon, az egész ország hasznára legyenek elkölthetve. Az agrár- és vidékfejlesztési támogatások e nagyságrendje átvezet ugyanakkor egy következő témakörhöz.

### **1.2. Be kell-e az államnak, illetve (a bizonyos vonatkozásokban helyébe lépő) Európai Uniónak avatkoznia a mezőgazdasági illetve a vidéki életviszonyokba?**

I. Az állam gazdasági szerepvállalásával kapcsolatos kérdésre ma sincs egyetemenlegesen elfogadott válasz. Az állami szerepvállalással kapcsolatos megosztottság nem csak az általános, de az agrárgazdaság szintjén is megfigyelhető, annak ellenére, hogy jelen korunkban a szakemberek többsége az állami beavatkozást pártolja a mezőgazdaság területén, és leginkább csak e beavatkozás mértékében oszlanak meg a vélemények. Az agrárideológiák vonatkozásában a liberális agrárpolitika mellett érvel a *demokratikus kapitalizmusnak* nevezett ideológia (ez formálja jelentős részben a Világkereskedelmi Szervezet, vagyis a WTO kapcsolódó politikáját), míg a fokozottabb állami beavatkozás mellett az *agrárius fundamentalizmus* (más néven farmromanticizmus, amelyen eredendően az EU Közös Agrárpolitikája, a KAP is alapul).<sup>14</sup> Számos okot hoznak fel az agrárpiac sajátosságai<sup>15</sup> közül azok, akik az állami beavatkozás indokoltnak tekintik, magunk részéről azonban pusztán a következőket emeljük ki: (a) A mezőgazdasági *termelés ciklikus* jellege (vagyis, hogy időszakonként eltérő termésmennyiséget produkál), amely miatt az egyes

<sup>13</sup> Lásd ennek kapcsán az Országgyűlés J-5536. sz. irományát, 2011. december 28.

<sup>14</sup> Fertő Imre: *Az agrárpolitika modelljei*, Budapest, Osiris Kiadó, 1999, 19-31. o. A kérdés elemzéséről lásd még Szilágyi: *Gondolatok az agrárjog...* 536-542. o.

<sup>15</sup> Farkasné Fekete Mária: *A földhasználat és az agrárpolitika összefüggése az Európai Unióban*, Budapest, Mezőgazda Kiadó, 1999, 19-48. o.

mezőgazdasági termékek piaca sosem kerülhet egyensúlyi helyzetbe. (b) Az élelmiszer-ellátás *stratégiai mivoltából* fakadóan a belső piac védelme; vagyis a társadalom minden tagjának létszükséglete (élelme) kötődik az agráriumhoz. Ez a stratégia jelleg pedig mind az előállított termékek megfelelő mennyiségére, mind pedig azok elvárt minőségére vonatkozik.

II. Fontos megjegyezni, hogy a *globalizációs* folyamatok (amelyen magunk részéről a *kapitalista típusú egységes világpiaci rend* megteremtését értjük<sup>16</sup>) a vidéki életet is egyre nagyobb kihívások elé állítják, amely kihívások pedig felvetik az intenzívebb állami szerepvállalás kérdését a *vidék* kapcsán is. A vidéki közösségek ugyanis optimális esetben számos pozitívummal járulnak hozzá a társadalom fejlődéséhez (az élelmiszerellátáson kívül, például a környezet- és táj megfelelő minőségű fenntartásával), modern világunkban azonban a vidéki életközösségek fenntartása egyre nehezebbé válik (csökkenő munkalehetőségek, a legkülönbözőbb szolgáltatások alacsonyabb színvonala), amelyre válaszul a nyugati társadalmak elkezdtek támogatni magát a vidéki életformát.

### 1.3. Milyen szerepe van az agrárjogi oktatásnak a magyar jogászképzésben?

I. Magyarország csatlakozásakor az EU jogának megközelítőleg felét adta az agráriumhoz és vidékfejlesztéshez kapcsolódó joganyag mennyisége (és annak is körülbelül a felét teszi ki a – magyar jogi kategóriák szerint – élelmiszerlánc-szabályozáshoz tartozó).<sup>17</sup> Erre tekintettel állapítható meg, hogy e szakterület nélkül nem érthető meg maga az EU működése és az EU joga sem, mivel az agrár- és vidékfejlesztési joganyag hatalmas mennyisége önmagán túlmutató jelentőséggel bír.<sup>18</sup> Mindezek kapcsán ugyanakkor hangsúlyoznunk kell, hogy a pontos mennyiség meghatározása nagyban függ attól, hogy mit tekintünk agrárjognak. Az EU-ban ugyanis nem pusztán egy szakpolitikához (nevezetesen a Közös Agrárpolitikához) tartozóan születnek agrár- és vidékfejlesztési előírások (mint ahogyan Magyarországon sem lehet vegytiszta módon pusztán egy szakpolitikához kötni minden agráriumot és vidékfejlesztést érintő jogi előírást).

II. Fontos hangsúlyozni mindezek mellett, hogy nem csak a jogi normák száma magas, de az EU vitarendezési eljárásában is számos ügy van (ezért is van, hogy az EU-jogrendszerének számos alapelve agrár-jogvitákban született meg).<sup>19</sup> Az EU bíróságainak összes eddigi ítéletének ugyanis 18 százaléka érinti a mezőgazdaságot.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Grzegorz W. Kolodko: *Globalizáció és a volt szocialista országok fejlődési tendenciái*, [Budapest], Kossuth Kiadó, 2002, 12. o.

<sup>17</sup> Erre az összehasonlításra Magyarország 2004-es uniós csatlakozásakor került sor, amikor is megtörtént a mintegy 80 ezer oldalt kitevő uniós joganyag magyarra fordítása; Szilágyi: Az agrárjog dogmatikai alapvetései 43. o. Egy más csoportosítás alapján, 2009 szeptemberében az érvényben lévő uniós jogi aktusok 17 százaléka érintette az agrárjogot; Roland Norer: Agrarrecht – eine Einführung, in: *Handbuch des Agrarrechts* (szerk.: Norer), Wien, Verlag Österreich, 2012, 12. o.

<sup>18</sup> Lásd: *Agrárjogászok Országos Konferenciájának határozata az 'Agrárjog' stúdium egységes koncepciójáról* (Miskolc, 2005. január 14.).

<sup>19</sup> Lásd uo.

<sup>20</sup> Norer: Agrarrecht 12. o.

III. Részben a fentiekből következik az a helyzet, hogy a magyar közigazgatásnak több szakigazgatási ágát is érinti az agrárszabályozás, amely pedig önmagában is fontos érv a szakterület kiemelt kezelése szempontjából.

## 2. Az agrárjog meghatározása és a vonatkozó joganyag fejlődése

I. *A terület elnevezése.* Az *agrárjog*, illetve az *agrár- és vidékfejlesztési jog* elnevezéseket e munkában – a magyar jogfejlődés sajátosságaira tekintettel – szinonimaként használjuk. Mindazonáltal, a két elnevezéshez a következő magyarázatot fűzzük.

I.1. A kommunizmus diktatúrájától mentes társadalmi-gazdasági környezetben fejlődött (nyugat-)német és osztrák jogtudomány az utóbbi évtizedekben fontos változásokat érzékelt, aminek a hatására a mezőgazdasági jog és az agrárjog után immáron az agrár- és vidékfejlesztési jogról is értekeznek. Az utóbbi ötven év joganyagában bekövetkezett változások során a germán jogcsalád kutatói megkülönböztetik a 'tradicionális agrárjogot' (*Traditionelles Agrarrecht*), amelyet 'mezőgazdasági jogként' (*Landwirtschaftsrecht*) is neveznek, és a 'modern agrárjogot' (*Modernes Agrarrecht*), vagy egyszerűen csak 'agrárjogot' (*Agrarrecht*), amelynek része, mind a mezőgazdasági jog (mezőgazdasági ingatlanok joga, mezőgazdasági öröklési jog, mezőgazdasági haszonbérlet), mind a modern agrárjog területei (agrárstruktúra joga, agrár-termelés joga, agrárpiacok joga, agrár-környezetjog, etc.).<sup>21</sup> A legújabb jogfejlődés eredményeképpen pedig már 'agrárjogról és vidéki területek jogáról' (*Agrarrecht und Recht des ländlichen Raumes*) beszélnek, amely elnevezés pedig a KAP ún. második pillérében bekövetkezett – alább még részletezett – változásokat tükrözi vissza.

I.2. Magyarországon az 1989/90-es rendszerváltás előtt a Prágában (1953) megfogalmazott tételnek megfelelően, a *mezőgazdasági jogon* belül még két önálló 'jogágazatot' különböztettek meg: földjogot és mezőgazdasági termelőszövetkezeti jogot.<sup>22</sup> A rendszerváltást követően a területtel foglalkozó szakemberek döntöttek a nyugat-európai 'agrárjog' elnevezés átvételéről, mindeközben tartalmában azonban már a – legmodernebb nyugati áramlatoknak megfelelő – 'agrár- és vidékfejlesztési jog' került Magyarországon kialakításra. Tehát elnevezésében a mai magyar agrárjog a nyugat-európai jogfejlődés egy korábbi időszakát tükrözi ugyan, azonban tartalmában mégis a modern agrár- és vidékfejlesztési jogot foglalja magában.

II. *Az agrárjog tartalmi meghatározása.* Agrárjog alatt, a hatályos jogrendszerre figyelemmel, az agrárpolitikai célkitűzések megvalósítására létrejött jogszabályok összességét értjük. A fogalomból kitűnik, hogy a jogra az agrár-viszonyok területén, mint eszközre tekint (*instrumentális szemlélet*). Az agrárjog az

<sup>21</sup> Christian Grimm: *Agrarrecht*, München, Verlag C.H. Beck, 2004, 18. o. Hasonló rendszerezést tartalmaz George Turner – Klaus Werner: *Agrarrecht*, Stuttgart, Ulmer, 1998, 25-26. o.

<sup>22</sup> Lásd pl. *Földjog* (szerk.: Seres Imre), Budapest, Tankönyvkiadó, 1980; ill. *Mezőgazdasági termelőszövetkezeti jog* (szerk.: Seres), Budapest, Tankönyvkiadó, 1983. Korábbiól lásd Eörsi Gyula: *Mezőgazdasági jog. Földjog*, Budapest, Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat, 1955.

agrárpolitika végrehajtásának eszköze. A jogi szabályozás alapja tehát egy jogon túlmutató tényező (*agrárpolitika*), amely megértése nélkül nem láthatjuk át magát a vonatkozó joganyagot sem. Magyarország esetében az agrárpolitika kapcsán fontos megkülönböztetést tenni a *magyar nemzeti agrárpolitika* (munkánk első részben főleg erről értekeztünk) illetve az EU közös agrárpolitikája között. Maga az *európai közös agrárpolitika* egy modellre (más szóval: koncepcióra) épít. Ezt az 'európai agrármodellt' a *fenntarthatóság* és a *multifunkcionalitás* jellemzi.<sup>23</sup> Már a KAP megalkotásának kezdetén is világosan látszott, hogy az európai agrármodell kidolgozói a mezőgazdaságnak a termelési funkció mellett más szerepet is szántak. A javak előállítása mellett cél volt ugyanis a vidék arculatának megőrzése, a *vidéki közösségek fenntartása* és a *környezeti javak előállítása* is. Ezt nevezték korábban a mezőgazdaság 'kettős hivatásának', manapság pedig 'multifunkcionális mezőgazdaságnak'<sup>24</sup> vagy 'európai mezőgazdasági modellnek'.<sup>25</sup>

III. *Az agrárjog helye a jogrendszerben. Mind közjogi, mind magánjogi elemekkel találkozhatunk az agrárjogban;* tipikusan abban az összefüggésben, hogy a magánjogi alapokon nyugvó élethelyzeteket árnyalja a közjog.

IV. *Az agrárjog önálló jogágiságának kérdése.* A kérdéskör vonatkozásában<sup>26</sup> osztjuk *Jakab András* álláspontját, aki szerint nem lehet jogelméletileg elfogadható kritériumot találni a jogágak elhatárolására, és ebből kifolyólag nem lehet jogelméletileg alátámasztani az agrárjog önálló jogágiságát sem. A szerző szerint a kérdés eldöntésében inkább a gyakorlati életre kell figyelemmel lenni (az egyetemi szervezetekre, a kiterjedt szabályozásra, a tárgy kiterjedt társadalmi-politikai jelentőségére, az önállóság hagyományaira, etc.). Mindezeket alapul véve ma az agrárjog önálló jogágnak tekinthető.<sup>27</sup>

V. *Az agrárjog viszonya a jogrendszer más területeihez.* Az agrár- és vidéki életviszonyok szabályozása kapcsán a jogrendszer számos elemének fontos szerepe van, ennek okán fontos kitérni arra, hogy az agrárszabályozási kérdések miként jelennek meg a jogrendszer más, az agrárjogon kívüli előírásaiban. E kérdéskör vizsgálata kapcsán érdemes utalni a német-osztrák jogtudomány agrárjogot érintő *funkcionális szemléletére*. A német-osztrák jogtudomány maga is alapvetően a magánjog-közjog elhatárolásából indul ki az agrárjog rendszerbeli

<sup>23</sup> Norer: Einleitende agrarrechtliche Bemerkungen, in: *Handbuch des Agrarrechts*, (szerk.: Norer), Wien, Springer Verlag, 2005, 15. o.

<sup>24</sup> V.ö. Peter Káb: Multifunktionale Landwirtschaft als agrarrechtliches Problem?, *Agrar- und Umweltrecht*, 33 (2003) 3, I. melléklet, 1-6. o.

<sup>25</sup> Halmai Péter: *A reform ökonómiaja*, Budapest, KJK-KERSZÖV, 2004, 13-14. o.

<sup>26</sup> Lásd még erről Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Agrárjog*, Szeged, SZTE-ÁJK – JATEPress, 2011, 10-11. o.; Csák: Az Agrárjog rendszerbeli sajátosságai és fejlődési tendenciái, in: *A Civilisztika fejlődéstörténete* (szerk.: Miskolczi-Bodnár Péter), Miskolc, Bíbor Kiadó, 2006, 83-87. o.; Kurucz Mihály: Az agrárjog tárgya, fogalma, alapelvei és rendszere, *Journal of Agricultural and Environmental Law (JAEL)*, 2 (2007) 2, 41-84. o.; Prugberger Tamás: Adalékok az agrárjog jogrendszerbeli elhelyezéséhez, *Jogtudományi Közöny*, 45 (1990) 5, 178-181. o.; Tanka Endre: Az agrárjog fogalma és helye a magyar jogrendszerben, *Magyar Jog*, 52 (2005) 7, 394-404. o.; Veres József: Egy lehetséges agrárjogi koncepció vázlata, in: *Emlékkönyv dr. Kemenes Béla egyetemi tanár 65. Születésnapjára* (szerk.: Tóth Károly), Szeged, SZTE-ÁJK, 1993, 519-526. o.; Szilágyi: Az agrárjog dogmatikájának új alapjai 112-115. o.

<sup>27</sup> Jakab András: A jogági felosztás problematikája – különös tekintettel az agrárjogra, *Collega*, 9 (2005) 4, 52-54. o.

elhelyezésekor (minek során a nemzeti agrárjogot alapvetően magánjogi, az uniós agrárjogot alapvetően közjogi alapúnak tekintik), ám mivel az agrárjog határait nem tudják megbízhatóan meghatározni ezért egy funkcionális megközelítéssel oldják fel a jogrendszeren belüli meghatározás nehézségét. Ennélfogva az agrárjoghoz számítanak olyan normákat, amelyek működésüket tekintve a mező- és erdőgazdaságra fejtenek ki speciális hatást, függetlenül attól, hogy egy tipikus agrárérdekektől áthatott jogterületről származnak vagy egy olyan jogterületről, amelyre túlnyomórészt az agrárjogtól eltérő szabályozási célok jellemzőek.<sup>28</sup> Ezek alapján tehát az agrár-életviszonyokra vonatkozó jogszabályok köre pontosan nem meghatározható, hiszen – az alább elemzett – szabályozási tárgyakra vonatkozó bármilyen általános jogszabály is agrárjogivá válhat. Ebből következően nagyon nehézkessé válik az agrárjog pontos határainak meghatározása.

### 3. Az agrárjog szabályozási tárgyai

A tanulmány e részében megvizsgáljuk az agrár-életviszonyok szabályozásának tipikus tárgyait, nagyban támaszkodva Fodor László kutatási eredményeire.<sup>29</sup> Ennek kapcsán meg kell, hogy jegyezzük: a szabályozási tárgyak kialakításakor a szerző a nyugat-európai fejlődési folyamatokat vette alapul, e tárgyak magyar jogrendszerben történő intézményesülése pedig immáron nagyrészt megvalósult a magyar jogrendszerben is. 2013-ban mind uniós, mind pedig nemzeti jogunkat tekintve jelentősen megváltozott a kapcsolódó szabályozás.

Fodor László szabályozási tárgyai<sup>30</sup> a mezőgazdasági tevékenység, a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem, és a mezőgazdasági termék. Ezen fogalmak pontos kimunkálása az Európai Unióban az első három esetben elsődlegesen tagállami hatáskörbe tartozik, míg a mezőgazdasági termék kategóriája az európai jogban lett tételesen rögzítve.<sup>31</sup> A következőkben az említett szabályozási tárgyakat részletezzük, egyrészt kiegészítve a *vidék (vidéki térség)*, mint a KAP második pillérének alapfogalmával, másrészt taglalva az *élelmiszer* fogalmát a mezőgazdasági termék kategóriájánál.

I. *Mezőgazdasági tevékenység.* E fogalomnak számos gyakorlati szituációban lehet jelentősége, példának okáért az adózási kedvezmények megítélésénél, környezetvédelmi előírások érvényesítésénél, etc. A nyugat-európai tendenciákat figyelembe véve egy többretegű definícióval állunk szemben.<sup>32</sup> A definíció (a) elsődlegesen magába foglalja a mezőgazdasági tevékenység *őstermelői fázisát* (azaz a javak elsődleges előállítását, pl. a növénytermesztést). Tipikusan e fogalomhoz tartozik (b) a mezőgazdasági termékek *elsődleges feldolgozási és értékesítési* fázisa is. A következő kategóriák mezőgazdasági tevékenység körébe

<sup>28</sup> Leidwein Alois: *Europäisches Agrarrecht*, Wien-Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2004, 33. o.

<sup>29</sup> Fodor László: *Agrárjog*, Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó, 2005, 17-54. o.

<sup>30</sup> V.ö. Novotni Zoltán: A magyar agrárjog fejlődésének vázlata, *Magyar Közigazgatás* 41 (1991) 3, 275. o.

<sup>31</sup> Fodor: *Agrárjog* 22. o.

<sup>32</sup> V.ö. Káb: Multifunktionale Landwirtschaft... 3. o. Lásd továbbá Grimm: Von der Landwirtschaft zur Wirtschaft auf dem Lande? (1), *Agrarrecht*, 31 (2001) 1, 1-3. o.



történő besorolása azonban már nem tekinthető magától értetődőnek, és az egyes tagállami jogokban esetenként eltérő. Így mezőgazdasági tevékenységnek minősíthető (c) a mezőgazdasági üzem (fogalmát lásd később) keretei között folytatott ún. *kiegészítő tevékenység* (pl. ha a termelő mezőgazdasági üzemében vendégszobát üzemeltet falusi turizmusként). Abban az esetben (d) viszont, ha mindezt a tevékenységet *mezőgazdasági üzemén kívül végzi*, akkor az már pusztán vendéglátó-ipari tevékenységnek minősül. Azonban adott esetben az ilyen jellegű tevékenység is része lehet a mezőgazdasági támogatási rendszernek<sup>33</sup> (lásd a vidék fogalmánál kifejtett vidékfejlesztést).<sup>34</sup>

Az európai uniós szabályok<sup>35</sup> maguk is tartalmazzák meghatározást a mezőgazdasági tevékenység mibenlétét illetően, és a magyar jogrendszer több normája is definiálja azt (földforgalmi szabályozás, adózási jogszabályok, támogatási normák, etc.).<sup>36</sup> Példának okáért a 2013. évi CXXII. tv., az ún. földforgalmi törvényünk (Fftv) lényegében a mezőgazdasági tevékenység minden fázisára kiterjedő meghatározásról rendelkezik az ún. *'mező-, erdőgazdasági tevékenység'*<sup>37</sup> és a *'kiegészítő tevékenység'*<sup>38</sup> elnevezésű fogalmak alatt. A Fftv vonatkozásában e fogalmaknak abban van jelentősége, hogy mezőgazdasági földet tulajdonként megszerezni illetve ilyen földet kötelmi jogcímen használni *leginkább* azon személyek képesek, akik ilyen mezőgazdasági tevékenységet folytatnak.

II. *Mezőgazdasági termelő.* A nyugat-európai kapitalista fejlődés hatására e terminus egy olyan, a polgári társadalom többi csoportjához tartozó hivatást jelöl, amelynek jogi szabályozás által is megragadható legfontosabb sajátosságai a *szakismeret*, a *helyben lakás*, és az *élethivatásszerűség*.<sup>39</sup> Az előzőekben hivatkozott megállapítás tipikusan természetes személyként nevesíti a mezőgazdasági termelőket. Az uniós<sup>40</sup> és magyar joganyag,<sup>41</sup> valamint az Európai Unió Bíróságának (CJEU) döntése<sup>42</sup> alapján a mezőgazdasági termelő fogalmába

<sup>33</sup> Fodor: *Agrárjog* 23-30. o.

<sup>34</sup> Lásd ún. *'Zwiebeltheorie'*; lásd Grimm: *Agrarrecht* 10. o.

<sup>35</sup> Lásd például az 1307/2013/EU parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikk (1) bek. c) pontját.

<sup>36</sup> Lásd a fogalom magyar jogszabályi meghatározása kapcsán: Fftv 5. § 14., 18. pontok; 2012: CXXVI. tv. 2. § d) pont és 1., 2. melléklet; 2007: CXXVII. tv. 198. § és 7. melléklet I-II.; 1995: CXVII. tv. 6. melléklet I. rész.; 2010: XXIV. tv. 2. § f-g) pontok.

<sup>37</sup> Fftv 5. § 18. pont.

<sup>38</sup> Fftv 5. § 14. pont.

<sup>39</sup> Fodor: *Agrárjog* 30-35. o.

<sup>40</sup> Lásd például az 1307/2013 rendelet 4. cikk (1) bek. a) pontját.

<sup>41</sup> Fftv 5. § 7. és 19. pontja; 2010: XXIV. tv. 2. § b) pont.

<sup>42</sup> Lásd: CJEU 152/79. sz., *Kevin Lee* kontra *Minister for Agriculture* ügyben 1980. május 6-án hozott ítélet—során a CJEU a nemzeti bíróságok hatáskörébe hagyta annak megállapítását, hogy a részmunkaidős gazdálkodók mezőgazdasági termelőknek minősülnek-e az EK joga alapján. Lásd még az ; CJEU 312/85. sz., *SpA Villa Banfi* kontra *Regione Toscana* ügyben 1986. december 18-án hozott ítélet; amely bortermelési potenciál kapcsán született és lényege: A mezőgazdasági termelő fogalmába adott esetben jogi személyek is beletartoznak, függetlenül azok jogi formájától CJEU C-164/96. sz., *Regione Piemonte* kontra *Saiagricola SpA* ügyben 1997. november 6-án hozott ítélet; során, a CJEU megállapította, hogy az közösségi joganyag nem teszi lehetővé a tagállamok számára a mezőgazdasági termelő kategóriájának korlátozását pusztán a természetes személyekre CJEU C-403/98. sz., *Azienda Agricola Monte Arcosu Srl* kontra *Regione Autonoma della Sardegna* ügyben 2001. január 11-én hozott ítélet; során, a CJEU megjegyezte, hogy a gazdasági társaságok nem

azonban egyértelműen beletartoznak a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek is. Példának okáért a földforgalmi törvény – fentiekre tekintettel – a mezőgazdasági földek optimális tulajdonlási és használati viszonyainak kialakítása végett alkotta meg a természetes személyekre vonatkozó 'földműves',<sup>43</sup> és a jogi személyekre vonatkozó 'mezőgazdasági termelőszervezet'<sup>44</sup> kategóriát. Mindkét fogalom vonatkozásában feltűnik a szakismeret és – bizonyos értelemben – az életvitelszerű tevékenység is. A helybenlakás követelménye azonban magában a fogalomban nem található meg; ennek nagy valószínűséggel az lehet az oka, hogy a földszerzés feltételeinek kialakítása során a jogalkotó figyelembe vette a CJEU gyakorlatában időközben bekövetkezett változásokat. Az más kérdés, hogy az elővásárlási- illetve előhaszonbérleti jogi sorrend vonatkozásában a helybenlakás jelentős előnyt jelenthet.

III. *Mezőgazdasági üzem.* E fogalomról több értelemben beszélhetünk.<sup>45</sup> E lehetséges megközelítések közül magunk a mezőgazdasági üzem *tárgyi oldalát* emeljük ki, amely egyfajta egységként kezelve magában foglalja a mezőgazdasági földet, a gazdasági és lakóépületeket, a gépeket, felszereléseket, az állatállományt, és újabban bizonyos vagyoni értékű jogokat (pl. kvótákat, közvetlen kifizetéseket) is. A mezőgazdasági üzem definiálása szempontjából számos kísérlet történt már uniós szinten, mind rendeleti úton,<sup>46</sup> mind az uniós joggyakorlat<sup>47</sup> által. Ennek ellenére ismert olyan álláspont, amely ezen kísérleteket elégtelennek tartja.<sup>48</sup> A mezőgazdasági üzem tárgyi oldalának hazai szabályozását vizsgálva mindazonáltal azt állapíthatjuk meg, hogy hazánk uniós csatlakozásáig jellemző volt az üzem elemeinek külön kezelése a magyar jogban, ami számos nehézség forrása volt (ugyanis sok esetben a szabályozás tárgyát nálunk a termőföld és nem az üzem

---

hivatkozhatnak a releváns közösségi szabályozásból származó jogaikra a nemzeti végrehajtó intézkedések hiányában.

<sup>43</sup> Fftv 5. § 7. pont.

<sup>44</sup> Fftv 5. § 19. pont.

<sup>45</sup> Fodor: *Agrárjog* 35-43. o.

<sup>46</sup> Az 1307/2013/EU rendelet 4. cikk (1) bek. b) pont, e-k) pontok; v.ö. Mikó Zoltán: Új agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem, *Gazdaság és Jog*, 12 (2004) 12, 21-24. o.

<sup>47</sup> Lásd: CJEU 5/88. sz., *Hubert Wachauf* kontra *Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet. E szerint a 857/84. tanácsi rendelet 12 (d) cikkében található 'üzem' fogalom a tej kiegészítő illetékének használatával összefüggésben magában foglal az összes olyan mezőgazdasági termelési egységeket, amelyek haszonbérlet tárgyai lehetnek, még akkor is, ha azon egységek, mint bérlemények, sem tejelős tehenek sem technológiai berendezések nem szükségesek a tejtermeléshez és a haszonbérlet gondoskodik arról a kötetlenségről a bérlo vonatkozásában, hogy belekezdjen a tej termelésébe.

<sup>48</sup> Korábban ilyen álláspontot képviselt a CJEU: CJEU 85/77. sz., *Société Azienda Avicola Sant'Anna* kontra *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)* és *Servizio Contributi Agricoli Unificati (SCAU)* ügyben 1978. február 28-án hozott ítélet, amely értelmében lehetetlen a Szerződés vagy a másodlagos uniós joganyag rendelkezései között bárminemű olyan általános és egységes közösségi 'mezőgazdasági üzem' fogalmat találni, amely általánosan alkalmazható minden mezőgazdasági termeléssel kapcsolatos jogi előírásban. V.ö. Raisz: *Veränderungen der Agrarmarktorrdnungen vom Standpunkt der 50 Jahre alten CEDR aus*, *JAEL*, 2 (2007) 3, 70. o.

jelentette/jelenti; lásd a kárpótlással kapcsolatos nehézségeket).<sup>49</sup> Az elmúlt években ugyanakkor a magyar jogban a mezőgazdasági üzem kategóriája a jogrendszer legkülönbözőbb helyein jelent meg,<sup>50</sup> és a földforgalmi szabályozás maga is tartalmaz ezzel kapcsolatos definíciókat; nevezetesen a *‘mezőgazdasági üzem’*, valamint az ennek altípusát képező *‘családi gazdaság’*<sup>51</sup> fogalmait. A földforgalmi szabályozás szerint „*mezőgazdasági üzem: az azonos céllal működtetett mezőgazdasági termelési tényezők (föld, mezőgazdasági felszerelés, egyéb vagyonelemek) szervezeti alapegysége, amely a gazdasági összetartozás révén gazdálkodási alapegység is*”.<sup>52</sup> Az Alaptörvényünk egyébiránt rendelkezik ezen földforgalmi alapú mezőgazdasági üzem szabályozásának kérdésében is, kimondva, hogy az ezzel kapcsolatos szabályozást csak sarkalatos törvényben lehet elfogadni.<sup>53</sup> Jelen írás lezárásáig azonban a jogalkotó ezen alaptörvényi rendelkezésre alapozva nem fogadott el a mezőgazdasági üzemmel illetve családi gazdaságokkal kapcsolatos részletszabályokat, pedig azokra a mezőgazdasági földek tulajdoni, használati és öröklési viszonyai kapcsán is nagy szüksége lenne az agráriumunknak.

IV. *Mezőgazdasági termék.*<sup>54</sup> A kategória uniós jogi bemutatása előtt fontosnak tartjuk kiemelni, hogy e kategóriának nagyon fontos meghatározása van a *Világkereskedelmi Szervezet* (WTO) előírásaiban, vagyis a nemzetközi kereskedelem vonatkozó joganyagában is. A WTO jogában egy tételes felsorolással határozták meg a vonatkozó mezőgazdasági szerződést aláíró felek (így Magyarország<sup>55</sup> illetve az EU is) a mezőgazdasági termék fogalmát.<sup>56</sup>

Mindemellett a mezőgazdasági termék fogalma *uniós szinten* is meghatározott, ilyen formában pedig az Európai Unió minden tagállamában egységes. Egységes, azonban nem változatlan kategória, ugyanis az európai integráció (jelenlegi formájában: EU) fennállásának fél évszázada alatt egy folyamatosan bővülő kategória született.

A *Római Szerződés* eredeti szövegének két része érdemel témánk szempontjából kiemelést. Az eredeti 32. cikkely (az EUMSZ 38. cikke), mint általános fogalom értelmében mezőgazdasági termék a termőföld, az állattenyésztés és a halászat termékei (mint elsődleges előállítás eredményei), valamint az ezekből közvetlenül származó félkész termék. A félkész termék definícióját pontosította később tovább az Európai Bíróság,<sup>57</sup> amely szerint: (a) a

<sup>49</sup> A mezőgazdasági üzem egységként való kezelése jelenik meg az Emberi Jogok Európai Bíróságának *Lallement* kontra Franciaország ügyben hozott ítéleteiben (2002. április 11.: érdemi ítélet, 46044/99; 2003. június 12.: kártérítés, 46044/99.)

<sup>50</sup> Lásd például az 2010: XXIV. tv. 2. § a) pontja és 3. § (1) bek.

<sup>51</sup> Fftv 5. § 4. pont: „*családi gazdaság: a mezőgazdasági igazgatási szervnél családi gazdaságként nyilvántartásba vett mezőgazdasági üzem*”.

<sup>52</sup> Fftv 5. § 20. pont.

<sup>53</sup> Alaptörvény P) cikk.

<sup>54</sup> Fodor: *Agrárjog* 43-50. o.

<sup>55</sup> Magyarországon a megállapodást és más kapcsolódó megállapodásokat az 1998: IX. törvény hirdette ki.

<sup>56</sup> Lásd a mezőgazdasági megállapodás 2. cikkét és 1. mellékletét.

<sup>57</sup> C-185/73. sz., *Hauptzollamt Bielefeld* kontra *Offene Handelsgesellschaft in Firma H. C. König* ügyben (1974. május 29-én hozott ítélet).

nyers termék és a félkész termék között kölcsönös gazdasági függőségnek kell fennállnia; (b) a közvetlen kapcsolat szempontjából az elsődleges feldolgozás független a feldolgozási műveletek helyétől és számától, a lényeg a feldolgozás határfokában van; (c) ne legyen túl nagy különbség a nyerstermék és feldolgozott termék ára között.

A Római Szerződés megalkotói mindenestre, a kezdeti jogalkalmazást elősegítendő, a Szerződés mellékletében konkrétan meghatározták a termékek körét (pl. gabonafélék, tej, tojás, meghatározott húsok, gyümölcsök, bor, cukor, etc.). Az általános definíció és a listás meghatározás közötti összeütközést a jogalkalmazás kezdetben a melléklet javára döntötte el, később azonban a jogalkotó a kategóriát kiterjesztette olyan termékkörre is, amely nem volt benne a Szerződés mellékletében.

A mezőgazdasági termék mellett az agrárszabályozás fejlődési tendenciáit vizsgálva jelentős fogalomnak számol az *élelmiszer* fogalma is. Uniós szinten élelmiszernek minősül minden feldolgozott, részben feldolgozott vagy feldolgozatlan anyag, termék, amelyet emberi fogyasztásra szánnak, illetve amelyet várhatóan emberek fogyasztanak el.<sup>58</sup> A mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek köre között jelentős átfedés van, mindazonáltal utalni kell rá, hogy az élelmiszerek köre adott esetben bővebb is lehet, mint a mezőgazdasági termékek csoportja, és fordítva (vagyis nem minden mezőgazdasági termék minősül egyben élelmiszernek is; és az élelmiszerek bizonyos köre származhat a mezőgazdasági termékek kategóriáján kívülről is).

V. *Vidék.*<sup>59</sup> Számos előzmény után,<sup>60</sup> lényegében az uniós döntéshozatali rendszeren keresztül lett támogatási- és jogrendszerünk része a *vidékfejlesztési joganyag*.<sup>61</sup> A KAP második pillérévé váló vidékfejlesztési joganyag alapvetően két pontban különbözik a KAP első (piacszabályozási) pillérében megtestesülő agrárjoganyagtól: egyrészt a szabályozott társadalmi viszonyban, másrészt területi hatályában. Nevezetesen: (a) bár a vidékfejlesztési jognak meghatározó területe a mezőgazdaság (tehát az, amit a mezőgazdasági tevékenységek első két, tipikus fázisához soroltunk), de nem szűkíthető le kizárólag erre, ugyanis a vidékfejlesztésnek része még a helyi ipar, a turizmus, az infrastruktúra-fejlesztés, a településfejlesztés, a helyi kulturális és építészeti hagyományok megőrzése (tehát lényegileg a mezőgazdasági tevékenység harmadik, sőt negyedik fázisát is átfogja). (b) A területi hatály szempontjából a KAP első pillérébe tartozó agrárjog által képviselt mezőgazdaság nem szűkíthető le csak a vidéki térségekre, hiszen adott esetben a városokhoz is kötődik. A vidékfejlesztés ezzel szemben tipikusan a rurális (vidéki) térségekre kíván hatni (az más kérdés, hogy az EU vidékfejlesztési támogatásai között szép számmal találunk olyanokat is, amelyek nem „tipikus”

<sup>58</sup> 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikke. A fogalmat teljes egészében átveszi az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvényünk.

<sup>59</sup> Részletes elemzéséről lásd Olajos István: A vidék, in: *Vidékfejlesztési politika és támogatásának joga* (szerk.: Olajos), Miskolc, Novotni Alapítvány, 2007, 30-34. o.

<sup>60</sup> Olajos: A rendszerváltás és az agrártámogatások kapcsolata, in: *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára* (szerk.: Csák), Miskolc, Novotni Kiadó, 2007, 279-289. o.

<sup>61</sup> Olajos: The provisions of the Rural Development in connection with the agriculture in Hungary, *JAEI*, 1 (2006) 1, 3-22. o.

vidékfejlesztési támogatások – pl. környezetvédelmi támogatások – s amelyek éppen ezért adott esetben az ország más, nem vidéki térségeiben is igénybe vehetők).

A vidéki területek, avagy a vidék lehatárolása elsődlegesen nem jogi kérdés, sokkal inkább gazdasági, szociológiai és egyéb tudományok körébe eső szakkérdés. Ami a fogalmi lehatárolás kapcsán elsődlegesen kiemelendő, hogy a vidék nem egyértelműen és időt állóan meghatározható fogalom.<sup>62</sup> A vidéki területek első nemzetközileg elismert meghatározását az OECD keretei között alkották meg; e meghatározás szerint a vidéki területek ismérve a *150 Fő/km<sup>2</sup> alatti népsűrűség*.<sup>63</sup> A hatályos<sup>64</sup> joganyagban a vidékfejlesztési pénzek által érintett területek lehatárolásának jogszabályi alapját az 1305/2013/EU parlamenti és tanácsi rendelet képezi. Ebben az egyes támogatási intézkedéseknek megfelelően külön-külön kerül nevesítésre a lehatárolt területek köre: vidéki térség, hegyvidéki terület, egyéb jelentős természeti hátrányokkal rendelkező területek, sajátos hátrányokkal rendelkező területek, etc. A tagállamokban lényegében ezek alapján történik meg a vidékfejlesztési pénzekben részesíteni kívánt területek meghatározása. Magyarországon például *‘vidéki térségnek’* minősül *„az a település, ahol közigazgatási jogállástól (város/község) függetlenül: [a] a népesség 10 ezer főnél kevesebb (összesen 2960 település, 3,92 millió lakos, 74 862 km<sup>2</sup>); [b] 10 ezer fő feletti lakossággal rendelkező tanyás települések külterületei (összesen 53 település, 1,61 millió lakossal, amelyből 84 291 fő lakik külterületen, 10 126 km<sup>2</sup>); [c] nem jogosult a fenti jellemzők ellenére sem: Budapest és a budapesti agglomerációhoz tartozó települések.”*<sup>65</sup>

#### 4. Az agrárszabályozási kérdések a jogrendszer más normáiban

Tanulmányunk jelen részében alapvetően négy terület kapcsán vizsgáljuk az agrár- és vidéki életviszonyok szabályozását; nevezetesen a nemzetközi jog, az Európai Unió joga (EU agrárjoga), az alkotmányjog, és napjaink *‘szuper-jogágának’* tekinthető környezetjog tekintetében.

I. *Nemzetközi jog.* A nemzetközi jog viszonylatában elsőként érdemes megemlíteni, hogy osztjuk azon szerzők<sup>66</sup> álláspontját, akik szerint egyelőre nem beszélhetünk a *‘nemzetközi agrárjogról’*, mint a nemzetközi jog elkülönült területéről. Az agrár- és vidéki életviszonyokat érintő nemzetközi szabályozás

<sup>62</sup> Kovács Teréz: *Vidékefejlesztési politika*, Budapest-Pécs, Dialóg Capus Kiadó, 2003, 19-31. o.

<sup>63</sup> Lásd a 2006/144/EK tanácsi határozatot.

<sup>64</sup> A korábbi szisztéma részletes és kiváló elemzéséről lásd Olajos: A KAP vidékfejlesztési pillére, in: *Agrárjog* (szerk.: Csák), Miskolc, Novotni Kiadó, 2006, 399-416. o.; hasonlóképpen magas szintű tanulmány: Olajos: A KAP második pillére: a vidékfejlesztés, in: *Agrárjog* (szerk.: Csák), 2010, 423-440. o.

<sup>65</sup> *Magyarország – Vidékfejlesztési Program 2014-2020*, elfogadva: 2015.08.10. (897 p), 14. o. Ugyanakkor, például, mivel hazánkban a hegyvidéki mezőgazdaságnak nincs különösebb jelentősége ezért ezek támogatásának sincs indoka; lásd: program 23-24. o.

<sup>66</sup> Saverio Di Benedetto: *Agriculture and the Environment in International Law*, in: *Law and Agroecology*, (szerk.: Massimo Monteduro et al), Berlin-Heidelberg, Springer, 2015, 100. o.

ugyanis nagyon töredezett. Mindazonáltal egyet kell értenünk azon szerzőkkel,<sup>67</sup> akik ugyanakkor arra hívják fel a figyelmet, hogy az agrár- és vidéki életviszonyokat érintően megfigyelhető a nemzetközi jog egyre hangsúlyosabb szerepe. A nemzetközi jogban magunk részéről a következő szabályozókra kívánjuk felhívni a figyelmet,<sup>68</sup> hangsúlyozva azt, hogy ezek között jelentős átfedések is annak.

I.1. A nemzetközi jog *klasszikus, két- illetve többoldalú nemzetközi szerződése*i között tárgyat tekintve számos agrárgazdaságot (is) érintő megállapodás található.<sup>69</sup> Jelentőségénél fogva ezekhez kapcsolódóan különös jelentőséggel bír a hágai Nemzetközi Bíróság (NB) joggyakorlata, például vízgazdálkodási, halászati témában vagy éppen légi gyomirtószer-permetezésben.<sup>70</sup>

I.2. A nemzetközi agrár- és élelmiszer-együttműködés egy egészen más szintjét jelentette az ENSZ keretében 1945-ben létrehozott *Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Szervezet* (*Food and Agriculture Organization*; FAO). A FAO tevékenységének középpontjában az ún. élelmiszer-biztonság (*food security*) áll, és legfontosabb célkitűzése – több más mellett – az éhezés megszüntetése, a mezőgazdaság termelés fenntartható növelése, a vidéki szegénység csökkentése. A FAO keretei között ennek elérése érdekében jogilag kötelező<sup>71</sup> illetve pusztán orientáló<sup>72</sup> dokumentumok kerülnek elfogadásra. Mindezek mellett a FAO az agrár- és élelmiszerszektor egyik legátfogóbb statisztikai rendszerét működteti. Érdekességgéppen megjegyezzük, hogy a FAO öt regionális központjából az egyik – nevezetesen az Európai és Közép-Ázsia Regionális Iroda – Budapesten működik.

I.3. A világkereskedelmi együttműködésben is komoly változások következtek be az 1990-es évek elején a *Kereskedelmi Világszervezet* (*World Trade Organization*; WTO) megalakításával. A WTO-jog előzményét az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) képezi, és a WTO-hoz kötődő világkereskedelem hatályos nemzetközi megállapodásainak többségét ennek megfelelően a GATT keretében fogadták el.<sup>73</sup> A WTO létesítésén keresztül e megállapodások első ízben teremtettek egy intézményi háttérrel a világkereskedelemnek. A GATT 1994-es megállapodásai (szám szerint 28 egyezmény) ugyanis a nemzetközi kereskedelem több elégtelenségének a kiküszöbölésére születtek. Ilyen elégtelenség volt a szellemi javak elégtelen védelme, a viták eldöntésének bizonytalansága, és hogy a

<sup>67</sup> Norer: Agrarrecht 13-14. o.

<sup>68</sup> Di Benedetto: Agriculture and the Environment in International Law 101-111. o.; Norer: Agrarrecht 13-16. o.; Raisz – Szilágyi: Development of agricultural law and related fields..., *JAEI*, 7 (2012) 12, 128-134. o.

<sup>69</sup> Lásd például ezek egy korai képviselőjét: 1878. szeptember 17. napján Bernben kötött *Nemzetközi egyezmény a phylloxera vastatrix rovar ellen követendő rendszabályok ügyében*. Ezen egyezményt hét európai ország írta alá (így pl. Magyarország, aki azt az 1880:I. tc.-ben hirdette ki).

<sup>70</sup> Raisz – Szilágyi: Development of agricultural law... 131-132. o.

<sup>71</sup> Lásd például: a 266/2004. Korm. rendeletben kihirdetett Rotterdami Egyezményt, vagy a 358/2004. Korm. rendeletben kihirdetett Római Egyezményt.

<sup>72</sup> Lásd például a FAO 2004. novemberi útmutatóját: *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*, vagy a 2012. május 11-i útmutatóját: *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*.

<sup>73</sup> Magyarországon az 1998. évi IX. törvény hirdette ki.

mezőgazdaság nem volt eléggé a GATT-ba integrálva.<sup>74</sup> Mivel az európai mezőgazdaság exportorientált, ennek tudható be az, hogy az EK elfogadta az egyezménycsomagot, amely így nagyban befolyásolta az európai agrárjogot.<sup>75</sup> A WTO Megállapodás egy többoldalú megállapodás, amelyik keretében a kötelezettségek egy tag által történő be nem tartásakor büntetővámok és kiegyenlítő intézkedések formájában szankciókat lehet kiszabni.

I.4. A *Multilaterális Környezetjogi Egyezményeknek* (MEA – *Multilateral Environmental Agreements*) az 1980-as évek elejétől folyamatosan nőtt meg a jelentőségük. Az ilyen globális környezeti megállapodásoknak, konvencióknak illetve egyezményeknek vagy globális, vagy regionális hatásuk van. A nemzetközi jogi gyakorlat a jogi kötelezettség új dimenzióját nyitotta meg azáltal, hogy egyre több ország vállalt kötelezettséget a megjelölt időtartamon belül kitűzött közös célok intézkedésekkel történő megvalósítására. Ezek, amelyek rendszerint államközi szerződéseknek számítanak, legnagyobb részben a jogalkotónak írnak elő kötelezettségeket, és ezért nem alkalmazhatóak közvetlenül, hanem azokat először a belső jogba kell átültetni.<sup>76</sup> Ha egy állam megsérti vagy semmibe veszi egy konvencióból származó kötelezettségeit, akkor főleg békés vitarendezési módok jönnek számításba. Valódi szankciók és büntetések a jogsértő állammal szemben viszont kevésbé képzelhetők el, habár kétségtelen, hogy az utóbbi években megnövekedett az ezzel kapcsolatos ügyek száma a hágai Nemzetközi Bíróság (NB) előtt is.<sup>77</sup>

I.5. Az emberi jogoknak számos típusa van, amelyek közül az agrár- és vidéki életviszonyokat több is érinti. Ezek közül elfogadottságukat és kikényszeríthetőségüket alapul véve különösen a következőkre érdemes utalni: (a) Azon *klasszikus emberi jogok* közül, amelyeknek agrár-relevanciájuk is van, különösen a tulajdonhoz való jog emelkedik ki,<sup>78</sup> de mindezek mellett egy konkrét ügyben más jogoknak (például az eljárási jogok kapcsán) is szerepe lehet.<sup>79</sup> E klasszikus alapjogok viszonylatában, Magyarország földrajzi elhelyezkedése okán különösen az Emberi Jogok Európai Bíróságának<sup>80</sup> (EJEB) joggyakorlata bír jelentőséggel (például kárpótlási ügyekben, földhasználati problémákban, vadászati jogokkal kapcsolatban). Mivel az EJEB ítélete kötelező erővel bír, az adott államoknak módosítaniuk kellett agrár-jogszabályaikat – és ezt az ügyek elsőprő többségében valóban meg is tették – annak érdekében, hogy megfeleljenek az

<sup>74</sup> Franz-Rudolf Schlöder: The effects of the recent GATT agreements and the bi- and multilateral agreements on the wine trade – Part II, *AIDV/IWLA Bulletin*, (1996) 9, 17. o.

<sup>75</sup> Leidwein: *Europäisches Agrarrecht* 35. o.

<sup>76</sup> A MEÁ-k köréről lásd pl. Norer: *Agrarrecht* 15-16. o.

<sup>77</sup> Raisz: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében, *Miskolci Jogi Szemle*, 6 (2011) 1, 90-92., 99-102. o.

<sup>78</sup> Raisz: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai* 241-253. o.; Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában, *Kül-Világ*, 7 (2010) 4, 22-47. o.

<sup>79</sup> Raisz – Szilágyi: Development of agricultural law... 132. o.

<sup>80</sup> Habár a Nemzetközi Bíróság maga is jogosult eljárni emberi jogi egyezmények által biztosított jogok érvényesítésében, azonban tekintettel arra, hogy a NB előtt az egyéneknek nincs keresetindítási lehetőségük, ezért ennek jelentősége csekélynek mondható a regionális emberi jogok rendszerekhez képest.

EJEB ítéletének.<sup>81</sup> (b) Vannak olyan emberi jogok, mint a tanulmányunk szempontjából jelentős *élelemhez való jog*<sup>82</sup> vagy a *vízhez való jog*,<sup>83</sup> amelyek elismertsége ugyan még elmarad a fentebb klasszikusként nevesített emberi jogok elismertségétől (ennek okán például esetükben nem beszélhetünk az EJEB joggyakorlatáról sem), mégis egyre gyakrabban történik rájuk hivatkozás a legkülönbözőbb fórumokon és ügyekben.

II. *Az Európai Unió agrárjoga.* Szemben a nemzetközi jog agrár- és vidéki életviszonyait szabályozó töredezett és rendszerezetlen előírásaival, az Európai Unió joganyagán belül egy viszonylagos önálló területet képvisel az Európai Unió agrárjoga, amelyről ilyen elnevezéssel több tudományos munka is született.<sup>84</sup> Az EU agrárjogának magját a Közös Agrárpolitika (KAP) keretében (EUMSZ 38-44. cikkei) elfogadott agrár- és vidékfejlesztési joganyag képezi, de a KAP-on túl is léteznek olyan szakpolitikák, amelyekből kikerülő bizonyos jogi normákat a magyar jogtudomány képviselői agrárjoginak tekintenek; így például: a közös kereskedelempolitika (EUMSZ 206-207. cikkei), közegészségügy (EUMSZ 168. cikk), fogyasztóvédelem (EUMSZ 169. cikk), környezetpolitika (EUMSZ 114. és 191-193. cikk) fejlesztési együttműködés (EUMSZ 209. cikk), csalás elleni együttműködés (EUMSZ 325. cikk).

II.1. Az EUMSZ 4. cikke alapján a mezőgazdaság és a halászat az EU és a tagállamok között *megosztott hatáskörben* van. Az EU szintjén a legfontosabb döntéseket korábban a Tanács egymaga hozta meg, amely hatáskört komolyan érintett a Lisszaboni Szerződés. Ennek elfogadását követően a közös agrárpolitika és a közös halászati politika célkitűzéseinek megvalósításához szükséges rendelkezéseket a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően *rendes jogalkotási eljárás keretében* az Európai Parlament és a Tanács együtt állapítja meg (EUMSZ 43. cikk [2] bek.).

Az EU *belső piacára* vonatkozó szabályai – eltérő rendelkezés hiányában – alkalmazandók a mezőgazdasági termékekre is (EUMSZ 38. cikk). Mindezek mellett a mezőgazdasági termékek belső piaca működésének és fejlődésének együtt kell járnia egy közös agrárpolitika létrehozásával (EUMSZ 38. cikk). Mint korábban már részletesen kifejtettük, a mezőgazdasági termék fogalmát maga az EUMSZ tartalmazza. A *KAP céljai* (a) a mezőgazdasági termelékenység növelése, különösen a munkaerő lehető legjobb hasznosításának biztosításával; (b) ily módon a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása, különösen a mezőgazdaságban dolgozók egy főre jutó jövedelmének növelésével; (c) a piacok stabilizálása; (d) az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása; (e) a fogyasztók

<sup>81</sup> Raisz – Szilágyi: Development of agricultural law... 132. o.

<sup>82</sup> Szemesi Sándor: Az élelemhez való jog koncepciója a nemzetközi jogban, *Pro Futuro*, 3 (2013) 2, 86-99. o.

<sup>83</sup> See Raisz: A vízhez való jog aktuális kérdéseiről, in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében* (szerk.: Csák), Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 151-159. o.; *Right to water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary* (szerk.: Szabó Marcel – Greksza Veronika), Pécs, University of Pécs, 2013, 2-15., 34-114., 155-211. o.

<sup>84</sup> Joseph A. McMahon: *EU Agricultural Law*, Oxford University Press, 2007; 2015. *Research Handbook on EU Agriculture Law* (szerk.: Michael N. Cardwell – Joseph A. McMahon), Cheltenham – Northampton, Edward Elgar Publishing, 2015; Leidwein: *Europäisches Agrarrecht*, etc.



elfogadható ár ellenében történő ellátásának biztosítása (EUMSZ 39. cikk). Hangsúlyoznunk kell ugyanakkor, hogy a Közös Agrárpolitikára nem szabad akképpen tekinteni, mint amelyik helyettesítheti, illetve szükségtelenné teszi a *nemzeti agrárpolitikát*. Különösen nem egy olyan ország esetében, mint Magyarország, amely nemzetgazdaságában még mindig jelentős részt foglal el az agrárgazdaság.<sup>85</sup>

II.2. Az uniós szabályozást vizsgálva *három tipikus szabályozási terület*<sup>86</sup> különböztethetünk meg: a piacsabályozást, a vidékfejlesztést (ezt a területet 1997 előtt struktúrapolitikának nevezték), és az agrominimum előírásokat. Ez utóbbit a nyugat-európai jogirodalom 'jogharmonizációs' területnek nevezi.<sup>87</sup> Magunk azonban inkább az agrominimum előírások elnevezést részesítjük előnyben, ugyanis az irányelveken kívül ide sorolunk néhány rendeleti szintű szabályt is (pl. az élelmiszerjog vonatkozásában).

Szigorú jogi előírásokat találhatunk a KAP első pilléréhez sorolt, a mezőgazdasági termékek szabályozási körére fókuszáló *piacsabályozásnál*, amelynél az uniós normák elsőbbsége és meghatározó szerepe vitathatatlan (jellemző egyébiránt e körben a rendeleti jogalkotás). A piacsabályozási előírások (a) eredetileg elsősorban a *mezőgazdasági termékek piacát* kívánták meg befolyásolni. Az utóbbi időkben ugyanakkor a *piacsabályozás klasszikus normái* mellett (b) egyre több előírás kezdett el foglalkozni a *mezőgazdasági üzemek* bizonyos vonatkozásaival is. A KAP piacsabályozási pillérének 2003-ban kezdődött (és azóta is folytatódó) reformja során, pedig egyértelműen a mezőgazdasági üzemek léptek előtérbe szabályozási tárgyként. Ennek kapcsán az ún. *közvetlen támogatások* (vagyis a mezőgazdasági termékek piacától elválasztott juttatások) legkülönbözőbb típusait érdemes kiemelni, amelyek pedig a jövőben egyre inkább elfoglalják a piacsabályozás klasszikus intézkedéseinek a helyét. Az 1990-es évektől kezdődően megfigyelhető tendencia, hogy a KAP első pillérében egyre hangsúlyosabb szerepet kap a *környezetvédelem*.

A *vidékfejlesztés*, amelyet a KAP második pilléréként is neveznek, tipikusan (a) a *mezőgazdasági üzemre*, illetve annak alanyi oldalát képező mezőgazdasági termelőre (és ezek fejlesztésére), valamint (b) a mezőgazdasági üzem kereteit adott esetben túllépő, a mezőgazdasági tevékenység negyedik fázisát képező, annak helyet adó, *vidéki területekre* koncentrál. (c) A vidékfejlesztés harmadik tipikus körét a *környezetvédelem* és az ehhez kapcsolódó intézkedések teszik ki. Az uniós norma ezen a szabályozási területen tipikusan orientáló jellegű, vagyis azt mondja meg, hogy milyen típusú fejlesztésekhez ad támogatást.

Az *agrominimum előírások* alapvetően a mezőgazdasági termeléssel szemben támasztanak bizonyos követelményeket, élelmiszer-biztonsági, növényvédelmi, állategészségügyi, agrár-környezetvédelmi és egyéb előírásokban megtestesülve. Ezen uniós előírások, figyelembe véve azt, hogy tipikusan irányelvek, ezért számos esetben nemzeti jogforrásokban öltönek testet. Az irányelveken túl ugyanakkor magunk ide soroljuk például a mezőgazdasági termékek minőségi előírásait is, mint

<sup>85</sup> Alan Greer: *Agricultural policy in Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2005, 202-216. o.

<sup>86</sup> Fodor: *Agrárjog* 51-54. o.

<sup>87</sup> Norer: *Einleitende agrarrechtliche Bemerkungen* 8. o.

amilyenek a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek különböző típusaira vonatkozó földrajzi árujelzők rendeletei.

III. *Alkotmányjog.* Az agrárjognak az Alaptörvény megszületése előtt is voltak alkotmányjogi alapjai;<sup>88</sup> a nemzetközi jog emberi jogi dimenzióinál említett *klasszikus emberi jogoknak* – például a tulajdonhoz való jognak – és a kapcsolódó Alkotmánybírósági gyakorlatnak komoly szerepe volt a nemzeti agrárjog fejlesztésében. Kétségtelen tény ugyanakkor, hogy az Alaptörvény előtérbe helyezte az agrárium több fontos kérdéskörét is. Az Alaptörvény vonatkozó előírásai közül különösen a következőket tartjuk fontosnak kiemelni: (a) Nem pusztán szimbolikus lépésnek tekinthető az, hogy az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának 7. bekezdésében a jogalkotó deklarálta: „Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az *utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit*.” Megítélésünk szerint ugyanis e rendelkezés – többek között – hozzájárulhat az Alaptörvény más szakaszainak az értelmezéséhez, valamint a magyar állami szervek is erre tekintettel kötelesek eljárni. (b) Az Alaptörvény P) cikkében nevesített *természeti erőforrások* – így a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség – esetében a jogalkotó arról rendelkezett, hogy azok a *nemzet közös örökségét* képezik. (b1) Meglátásunk szerint a nemzet közös öröksége egyfajta szembehelyezkedést jelent a nemzetközi jogban ismert *‘emberiség közös öröksége’* kategóriával (amely alapján az adott természeti erőforrás kiaknázására a Föld minden népe igényt formálhatna). (b2) A nemzet közös örökségében szereplő *‘örökség’* szó egyúttal utal arra is, hogy az Alaptörvényben nevesített természeti erőforrásokra (b2i) a jogalkotó nem, mint pusztán kereskedelmi ügyletek tárgyaira (áru, tőke, etc.) tekint, hanem figyelemmel van azok más, *létfontosságú* funkcióira is, (b2ii) és figyelemmel van egyúttal az *intergenerációs* szempontokra is (nevezetesen, hogy azokat az egyes generációknak az elkövetkező generációk érdekeire figyelemmel kell hasznosítani). (b3) Fontos kiemelni, hogy a nemzet közös öröksége kategória nem esik egybe az Alaptörvény egy másik kategóriájával, nevezetesen a *‘nemzeti vagyonnal’*, amely pedig – nem mellesleg – nem egyezik a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt) preambulumban található ugyanilyen elnevezésű kategóriával. (b3i) Míg az Alaptörvény nemzeti vagyon kategóriája az *állami és önkormányzati tulajdonra* (illetve vagyonra) utal, (b3ii) addig a Kvt *‘nemzeti vagyon’* kategóriája egy szembehelyezkedésnek tekinthető a környezeti értékeket uratlan dolgokként azonosító teóriával. A Kvt nemzeti vagyon kategóriája nem azonosítható egyik

<sup>88</sup> A teljesség igénye nélkül lásd például Balogh Elemér: A magyar termőföldtulajdon az Alkotmánybíróság judikaturájában, in: *Reformator iuris cooperandi* (szerk.: Bobvos), Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 29-54. o.; Bezdán Anikó: A szövetkezetek jogi rendezésének alkotmányos alapjai, in: *Dikaisoz logosz* (szerk.: Trócsányi László), Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2012, 189-196. o.; Csák: A termőföldet érintő jogi szabályozás alkotmányossági normakontrollja, in: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai* 69-80. o.; Lenkovics Barnabás: *Ember és tulajdon*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2013; Szilágyi: Az Alkotmánybíróság joggyakorlatának értékelése a mezőgazdasági üzemek tulajdoni kérdéseinek változásában, in: *Dikaisoz logosz* 263-268. o.; Téglási: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közlöny*, 70 (2015) 3, 148-157. o.

tulajdoni formával sem, hanem magában foglalja az ország szempontjából meghatározó értékeket, *függetlenül attól, hogy azok kinek a tulajdonában állnak.* (c) Óriási jelentőségű, hogy az Alaptörvény P) és 38. cikkében *sarkalatos törvényként* kerültek nevesítésre az alábbi szabályozási területek: (c1) a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása, (c2) az integrált mezőgazdasági termelés-szervezés, (c3) a családi gazdaságokra és más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályok, (c4) a nemzeti vagyon. Ezen sarkalatos törvények közül van, amely már megszületett (Fftv, Haltv, etc.), és van olyan is, amely még várat magára. (d) Az Alaptörvény XX. cikkében található rendelkezései érintik az *élelmiszerhez és a vízhez való jog* bizonyos kérdéseit,<sup>89</sup> amely rendelkezések – nevezetesen, hogy a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését Magyarország az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával segíti elő – nemzetközi szinten is előremutatónak tekinthetők. (e) Az Alaptörvény *GMO-mentes mezőgazdaságra* vonatkozó XX. cikkének rendelkezéseinek értelmezése a magyar mezőgazdaság minőségi aspektusai szempontjából bír kiemelkedő jelentőséggel.<sup>90</sup> A magyar jogalkotó a védzáradéki jogintézmény (MON 810, Amflora-burgonya) mellett más jogintézményekkel (koegzisztencia szabályozás, Alpok-Adria GMO-mentes övezet kezdeményezés, a 2015/412/ EU irányelv szerinti *opt-out klauzula* alkalmazása, etc.) is igyekezett érvényt szerezni azon szándékának, amely értelmében Magyarországot szeretné GMO-mentes régióként megtartani (már ami a GMO-köztermeszthetőséget illeti, ugyanis pl. a GM-élelmiszerek kapcsán ez jelenleg még csak hosszú-távú elképzelés lehet). (e1) Ennek jegyében, mintegy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek előzményeként, született meg az 53/2006. számú országgyűlési határozat, amelyben a döntést támogató országgyűlési pártok kiálltak – fontos hangsúlyozni, hogy az ország gazdasági érdekeire tekintettel, és nem a GMO-k valamifajta egészségügyi- vagy környezeti veszélyességére hivatkozással – amellyel, hogy Magyarországon ne lehessen GMO-t köztermeszteni. (e2) Az új magyar alkotmányban, az Alaptörvényben, a jogalkotó rendelkezett arról, hogy a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését Magyarország – több más mellett – *GMO-mentes mezőgazdaság biztosításával* segíti elő. Meglátásunk szerint az Alaptörvény jelen rendelkezésének pontos mibenléte nem tisztázott. Megállapítható ugyanakkor, hogy e rendelkezés *nem közvetlenül érvényesülő tilalom* (inkább orientáló jellegű előírás az állami döntéshozók számára). Eleinte e rendelkezést a magyar döntéshozók *leginkább a GMO-k*

<sup>89</sup> V.ö. Raisz: A vízhez való jog... 156-159. o.; Szemesi: Az élelemhez való jog... 96-99. o.

<sup>90</sup> A téma irodalmáról lásd különösen: Fodor: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai, in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében* 65-75. o.; Raisz: GMO as a Weapon, in: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014* (szerk.: Szabó), Hága, Eleven International Publishing, 2015, 275-286. o.; Szilágyi: A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről, *Miskolci Jogi Szemle*, 6 (2011) 2, 36-54. o.; Tahyné Kovács Ágnes: Gondolatok a GMO szabályozás alaptörvényi értelmezéséhez, az új európai uniós GMO-Irányelv, valamint a TTIP tárgyalások fényében, *JAEI*, 10 (2015) 18, 88-104. o.; T. Kovács Júlia: A GMO-mentes Alaptörvény hatása a mezőgazdaságra, in: *A magyar tudomány napja a Délvidéken 2014* (szerk.: Szalma József), Újvidék, VMTT, 2015, 300-319. o.

*köztermeszthetőségének* korlátozása kapcsán hivatkozták (ez egy szűkített értelmezés). E szűkített értelmezés alapján például, a döntéshozóknak nem kell törekednie annak kizárására, hogy a külföldről behozott GM-termékek (például élelmiszerek) eljussanak a magyar fogyasztókhoz. Úgy tűnik ugyanakkor, hogy a GMO-mentes mezőgazdaság kategóriába a döntéshozók a GMO-köztermeszthetőségen túl egyre inkább beleértene más kérdésköröket, például a *magyarországi GMO-mentes élelmiszerelőállítás*. Véleményünk szerint a GMO-mentes mezőgazdaság kategóriája olyan bő értelmezési kereteket biztosít, hogy a fenti tág értelmezésnek is biztosított az alkotmányi lehetősége.

IV. A magyar jogtudomány egyik aktuális kutatási témájának tekinthető az agrárjog és a környezetjog viszonyának vizsgálata. Érdekes, hogy amíg a nemzetközi jogról, EU jogról illetve alkotmányjogról el lehet mondani, hogy a jogforrási hierarchiára tekintettel úgymond az agrárjog felett áll, addig a környezetjog esetében sokkal bonyolultabb és összetettebb ez a viszony; leginkább talán a két terület szoros integrációja az, amiről beszélni kell és lehet. A két terület kapcsolata mindazonáltal annyira szoros, hogy a viszony pontos tisztázása, az összes kapcsolódási lehetőség pontos meghatározása szinte lehetetlen feladat.<sup>91</sup> Mindezek nehézségeire tekintettel illetve ezek ellenére, a következő – egymással is átfedésben lévő – kapcsolódási lehetőségekre kívánjuk felhívni a figyelmet. (a) A két terület viszonyának vizsgálata azok jogfejlődésére tekintettel (nevezetesen, hogy azok létrejöttében a másik jogágnak milyen szerepe volt).<sup>92</sup> (b) A két terület viszonyának vizsgálata azok elméleti alapjaira (fenntartható fejlődés elve-konceptiója,<sup>93</sup> multifunkcionális mezőgazdaság koncepciója,<sup>94</sup> környezeti szolgáltatások koncepciója, agroökológia,<sup>95</sup> etc.) tekintettel. (c) A két terület viszonyának vizsgálata azok nemzetközi jogi kapcsolódásaira (különös tekintettel a WTO-ra, valamint a multilaterális környezetvédelmi megállapodásokra) tekintettel. (d) A két terület viszonyának vizsgálata azok európai integrációs kapcsolódásaira (a KAP-ra, a környezetpolitikára, az EU Alapjogi Chartájára, az agrár- és vidékfejlesztési támogatások kölcsönös megfeleltetési és zöldítési kritériumaira,<sup>96</sup> etc) tekintettel. (e) A két terület viszonyának vizsgálata azok közös alkotmányjogi alapjaira tekintettel (GMO-mentes mezőgazdaság, etc.). (f) A két terület

<sup>91</sup> V.ö. Fodor: *Környezetjog*, Debrecen, Debrecen University Press, 2014, 184-193. o.; Horváth Gergely: A környezetjog és az agrárjog közeledése, találkozása és metszete a magyar jogrendszerben, *Állam- és Jogtudomány*, 48 (2007) 2, 333-355. o.

<sup>92</sup> Fodor: *Környezetjog előadások*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2001, 17-18. o.

<sup>93</sup> V.ö. Bándi Gyula: A fenntartható fejlődés jogáról, *Pro Futuro*, 3 (2013) 1, 11-30. o.; Szabó: A fenntartható fejlődés: nemzetközi jogi elmélet és szerződéses gyakorlat, in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* (szerk.: Raisz), Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 161-174. o.; Bányai Orsolya: *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*, Debrecen, DELA, 2014, 16-55. o.; Csák Csilla – Jakab Nóra: *The Hungarian National Report on Agriculture and the requirements of a sustainable development*, *JAEL* 7 (2012) 12, 50-78. o.

<sup>94</sup> Lásd Fodor: A multifunkcionális és fenntartható mezőgazdaság európai modellje, *Pro Futuro*, 2 (2012) 2, 128-137. o.

<sup>95</sup> Monteduro: From agroecology and law to agroecological law?, in: *Law and Agroecology* 57-86. o.

<sup>96</sup> V.ö. Csák: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként, *PUMSJP*, 30 (2012) 2, 423-433. o.; Csák – Olajos: The application of the single payment by national administrations and national courts, *JAEL*, 3 (2008) 5, 31-42. o.; Farkas Csamangó Erika: A zöldítési támogatás szabályozási rendszere, *Acta Universitatis Szegediensis Acta jurídica et politica*, 77 (2014), 482-491. o.

viszonyának vizsgálata az agrárjog mezőgazdasági tevékenységeinek különböző szintjei mentén. (g) A két terület viszonyának vizsgálata a környezetvédelem integrációjának különböző (külső vagy belső) típusaira tekintettel.<sup>97</sup> (h) etc.

V. Végezetül utalunk rá, hogy az agrár- és vidéki életviszonyok szabályozása szempontjából a fent részletezetteken túl a jogrendszer más területei is fontosak lehetnek. Gondolunk például a *Büntetőtörvénykönyv* (2012. évi C. törvény; Btk) szabályanyagára, amelybe 2012-ben olyan agrárrelevanciájú tényállások is megfogalmazásra kerültek, amelyek a korábbi büntetőtörvénykönyvben ismeretlenek voltak; így például a *'mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld jogellenes megszerzése'* (Btk 349. §), vagy a *'géntechnológiával módosított növényfajtákkal kapcsolatos kötelezettség megszegése'* (Btk 362. §) elnevezésű bűncselekmények. Mindez egy érdekes, mindeztidáig kevésbé kutatott kriminalizációs folyamatot sejtett az agrár-életviszonyok területén.

### Összefoglaló

A fentiekre figyelemmel azt állapíthatjuk meg, hogy az elmúlt években az agrárjog joganyagában és elméletében a vidékfejlesztés még hangsúlyosabbá vált. Magyarországon mindeközben egy erőteljesebb nemzeti agrárpolitika vált meghatározóvá, mindamellett, hogy az európai agrárpolitika illetve agrárjog számos intézménye (például az agrárüzem) szerves részévé kezd válni a magyar agrárpolitikának illetve agrárjognak. Az agrárpolitika, az agrárjog és az agrárjog tudománya mindeközben – válaszul napjaink kihívásaira – egyre inkább figyel olyan területekre, dimenziókra is, amelyek korábban kevésbé voltak hangsúlyosak. Így a nemzetközi jogi, alkotmányjogi, környezetjogi vagy éppen büntetőjogi területekre is. Mindezekre tekintettel úgy látjuk, hogy a címben feltett kérdésre igenlő választ adhatunk, mivel napjainkban komoly változások figyelhetők meg az agrárjog elméleti területeit illetően is.

---

<sup>97</sup> Szilágyi: The relationship between agricultural law and environmental law in Hungary, in: *Law and Agroecology* 275-276. o.; V.ö. Fodor *Környezetjog* 184-185. o.